

12 NAAR EEN ALGEMEEN RECHT OP EN ALGEMENE PLICHT TOT SCHOLING

G.J.J. HEERMA VAN VOSS

Ter afsluiting van dit boek wordt in dit hoofdstuk op basis van de conclusies van de voorafgaande hoofdstukken de plaats van scholing in het Nederlandse sociaal recht geëvalueerd. Daarna wordt een beschouwing gegeven over de vraag hoe deze plaats zich verder zou kunnen ontwikkelen.¹

12.1 **Plaats van scholing in het huidige sociaal recht**

12.1.1 *Resultaten van het onderzoek*

In deel A van dit boek werd aangegeven dat zowel de Nederlandse regering als de Europese Unie scholing hoog in het vaandel heeft staan. Ter Haar wijst in hoofdstuk 2 op de Lissabon-doelstellingen van de EU om te streven naar een kenniseconomie en op de moderne methode van beleidscoördinatie om deze na te streven. In hoofdstuk 1 gaven Goudswaard en Caminada aan dat het Nederlandse fiscale beleid nog niet in alle opzichten ideaal is ingericht om dit doel te realiseren, al aarzelen zij of de overheid vanuit economisch oogpunt scholing zou moeten subsidiëren.

Bezien we het overzicht van het individuele en collectieve arbeidsrecht en het sociale verzekeringsrecht in de delen B, C en D van dit boek, dan valt in de eerste plaats op dat scholing in het sociaal recht versnipperd en incidenteel is geregeld. Het onderwerp is in het arbeidsrecht nagenoeg² geheel een kwestie van contractsvrijheid, hetgeen Keizer toont

1. Delen van dit hoofdstuk werden eerder onder de titel 'Life-long-learning as an individual right' in het Engels gepubliceerd in de bundel die werd aangeboden aan prof. mr. A.Ph.C.M. Jaspers bij zijn afscheid als hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Utrecht in oktober 2008.

2. Uitzondering is bijvoorbeeld art. 7:635 lid 5 BW waarin verplichte scholing voor jeugdigen in het kader van een leer-/arbeidsovereenkomst meetelt voor de verwerving van vakantiedagen.

in hoofdstuk 3. Er is wel de Wet educatie en beroepsonderwijs, maar – zoals Van Es en Brekelmans uiteenzetten in hoofdstuk 4 – de rechtspositionele aspecten zijn in deze wet juist weinig uitgewerkt. Bovendien betreft dit nog veelal omvangrijke, goed georganiseerde scholingsactiviteiten aan het begin van een loopbaan en niet de veel meer uiteenlopende vormen van permanente scholing voor gewone werknemers.

De overheid houdt zich afzijdig en regelt scholing nauwelijks publiek-rechtelijk. Het is aan werkgevers en werknemers om afspraken te maken. Het maken van afspraken gebeurt geregeld collectief in cao's, zie hoofdstuk 6 van Kerkhof en Sagel. De cao heeft daarbij een aantal voordelen boven een wettelijke regeling. De cao biedt de mogelijkheid om een scholingsregeling op maat te maken, waarin wordt tegemoetgekomen aan de eisen van de specifieke sector of onderneming. Werkgevers en werknemers kunnen per cao-gebied bepalen in welke mate behoefte is aan scholing en op welke manier deze het best kan worden bekostigd. De scholingsregeling kan ook actueel worden gehouden, doordat over de cao periodiek wordt heronderhandeld, terwijl wetgeving naar haar aard enigszins statisch is. Het nadeel van regeling bij cao's is echter de vrijblijvendheid hiervan. Er zijn ook cao's waarin het onderwerp niet of mager is geregeld. Er zijn problemen rond de doorwerking van cao's die niet algemeen verbindend zijn verklaard. Er zijn werknemers die niet onder de werkingssfeer van een cao vallen. Er kan uiteraard aanvulling plaatsvinden door regelingen met de ondernemingsraad, in de individuele arbeidsovereenkomst of via eenzijdig door de werkgever aangeboden scholingsfaciliteiten, maar de werknemer blijft dan afhankelijk van de aanwezigheid van adequate regelingen.

Er bestaat wel één wettelijke regeling voor scholing van werknemers, namelijk die voor de scholing van ondernemingsraadsleden. De wet is vrij specifiek over de omvang van de scholing en kent ook een financieringsregeling via een heffing op ondernemingen en een toezichthoudend instituut dat de kwaliteit bewaakt. Sprengers heeft in hoofdstuk 7 aangegeven dat dit model geen navolging verdient voor een algemene wettelijke regeling van scholing in het arbeidsrecht. De scholingsbehoeften van ondernemingsraadsleden zijn nog betrekkelijk homogeen. De scholing van werknemers in het algemeen is daarvoor veel te divers en vereist maatwerk. Ook dit pleit ervoor om meer gedetailleerde regelingen vooral in cao's te treffen. Daarbij kan wat mij betreft ook de vraag worden gesteld of de huidige wettelijke regeling van de omvang van de scholingsrechten van ondernemingsraadsleden wel voldoende flexibel is, of de combinatie van financiering en kwaliteitbewaking door

één toezichthoudend instituut wel juist is en of concurrentie bij het aanbod van de opleidingen in dit systeem wel voldoende de ruimte krijgt.

In het ontslagrecht – zowel het individuele als het collectieve – blijkt scholing een ondergeschikte rol te spelen. Dit komt respectievelijk naar voren in de hoofdstukken 5 van Erkens en 8 van Heinsius. In de tekst van de ontslagwetgeving komt de term ‘scholing’ nauwelijks voor, maar ook in de beleidsregels CWI, de aanbevelingen van de Kring van Kantonrechters en in de jurisprudentie wordt weinig aandacht besteed aan dit onderwerp. Dit weerspiegelt waarschijnlijk een bestaande praktijk, die ook wel begrijpelijk is. Wanneer men pas bij het ontslag aan scholing gaat denken, is men eigenlijk te laat om ontslag te voorkomen, maar ook in veel gevallen te laat om de werknemer alsnog kansrijker te maken voor een arbeidsplaats elders, omdat scholing ook een bepaalde tijd in beslag neemt.

In het socialeverzekeringsrecht valt op dat het volgen van scholing om een einde te maken aan werkloosheid of arbeidsongeschiktheid zowel in de ww als in de WIA weinig wordt gestimuleerd, aldus Damsteegt in hoofdstuk 9, respectievelijk Barentsen in hoofdstuk 10.

Zeker voor werknemers die telkens voor korte tijd werkzaam zijn op de arbeidsmarkt en dan weer zijn aangewezen op een ww-uitkering, kan dit volgens Damsteegt in de weg staan aan de mogelijkheid zich zodanig te ontwikkelen dat zij niet telkens zijn aangewezen op een ww-uitkering. Ook de belemmeringen in de ww om in het buitenland een opleiding te volgen doen – zeker in een tijd van internationalisering – vreemd aan.

Als de voorwaarden voor ondersteuning bij scholing van uitkeringsgerechtigden worden bekeken, valt op dat die aan de strenge kant zijn: de scholing moet ‘noodzakelijk’ zijn. Er zou meer mogelijk zijn als de noodzakelijkheidseis zou worden vervangen door de eis dat scholing tot een ‘aanzienlijke verbetering van de arbeidsmarktkansen’ zou leiden. Verruiming van het criterium zou tot hogere kosten leiden, maar dit valt best te verdedigen als men dit vergelijkt met het kennelijke gemak waarmee standaardre-integratietrajecten bij arbeidsongeschiktheid worden vergoed, zo schrijft Barentsen.

Al met al doemt een beeld op van een overheid die in het beleid wel lippendienst bewijst aan de noodzaak van meer scholing, maar in het regelkader daarmee weinig doet en daardoor scholing niet systematisch stimuleert, en soms zelfs tegenwerkt.

12.1.2 *Het oude concept van scholing in het sociaal recht*

De bovenstaande constatering kan worden verklaard uit het feit dat de *employability*-discussie zoals die sinds de jaren 1990 wordt gevoerd, ingrijpende gevolgen heeft voor het concept van scholing dat in het arbeidsrecht wordt gehanteerd. De overheid is zich nog onvoldoende bewust hiervan en heeft daarom de arbeidsrechtelijke regelingen niet gemoderniseerd.

De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de nadruk van oudsher ligt op de initiële opleiding in scholen en instellingen voor hoger onderwijs. Deze initiële scholing wordt als regel gevolgd voordat een jongere de arbeidsmarkt betreedt. Het sociaal recht ondersteunt dit door de schoolplicht voor minderjarigen, door de kosteloosheid van het basisonderwijs en door het verbod op kinderarbeid gedurende de periode van de schoolplicht.

Scholing tijdens het arbeidsleven maakte in het verleden slechts een zeer beperkt deel uit van het werkzame leven van werknemers. Natuurlijk was voor bepaalde beroepen wel een gespecialiseerde opleiding noodzakelijk en bestonden daarvoor mogelijkheden van gecombineerd leren en werken en stages. Maar deze opleidingen waren nauw gerelateerd aan een bepaalde functie. De term 'beroepsopleiding' drukt dit uit.

Een tweede reden waarom scholing niet is uitgewerkt in het wettelijke arbeidsrecht is dat dit wordt gezien als bedrijfstaking- en ondernemingsgebonden. In deze gedachtegang is het aan werkgevers(organisaties) om opleidingsprogramma's te ontwikkelen, hetzij zelf, hetzij in samenwerking met de vakbonden. Scholingsregelingen zijn dan ook vaker te vinden in cao's, en dan meestal niet in de vorm van rechten, maar in de vorm van actieplannen, gericht tot de werkgever of specifieke instellingen van de bedrijfstaking.

12.1.3 *Gevolgen van de employabilitydiscussie voor de scholing van werknemers*

Het concept van scholing is aan wijziging onderhevig als gevolg van veranderingen in de arbeidsverhoudingen. Steeds minder ondernemingen, maar ook steeds minder werknemers, zien levenslange tewerkstelling bij dezelfde onderneming of in dezelfde functie als een nastrevenswaardig doel. In elk geval moeten zij er rekening mee houden dat het geen realistische doelstelling meer is. Ondernemingen kunnen niet het-

zelfde werk garanderen gedurende een gehele loopbaan. De marktsituatie verandert snel, als gevolg van veranderingen in de economie en de voorkeuren van consumenten. Globalisering van de economie draagt bij aan de snelheid van de wijzigingen. Ondernemingen fuseren, worden gesplitst en zij worden overgenomen door andere ondernemingen. Van werknemers wordt veel meer dan vroeger verlangd dat zij zich aanpassen aan nieuwe situaties. Reorganisaties zijn structureel en niet langer uitzonderlijk.³ Onder werknemers, in het bijzonder jongere werknemers, komen vaker *jobhoppers* voor, die iedere paar jaar van baan veranderen om nieuwe uitdagingen te vinden. Zij doen dit ook om minder afhankelijk te zijn van één werkgever en om hun inkomen en de inhoud van hun werk te verbeteren.

Om te voldoen aan de eisen die voortkomen uit deze veranderingen, werd het concept 'employability' bedacht. Dit concept houdt in dat een werknemer zijn capaciteiten gedurende zijn arbeidsleven voortdurend op peil houdt, en zijn kennis en vaardigheden aanpast aan ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Sommige critici zien 'employability' slechts als een concept dat de werkgever de vrijheid geeft om van de werknemers voortdurend veranderingen te vragen om renderend te blijven voor de onderneming. Maar dit concept vraagt ook van de werkgevers om hun werknemers in staat te stellen geschikt te blijven voor de arbeidsmarkt en voortdurend hun capaciteiten te ontwikkelen. Het veronderstelt vertrouwen in werknemers en permanente investeringen in hun scholing. 'Levenslang leren' is aan dit concept gerelateerd. Dit houdt in dat de werknemer bereid is om gedurende zijn hele loopbaan nieuwe dingen te leren, maar ook dat hij daartoe wordt aangeemoedigd door de werkgever.

De inhoud van scholing is ook veranderd. Was scholing gedurende het werkzame leven van werknemers in het verleden gewoonlijk gerelateerd aan de specifieke functie of onderneming, tegenwoordig verschaft scholing vaak meer algemene kwalificaties. De samenleving verandert van een industriële samenleving in een kenniseconomie. Minder banen kunnen worden uitgeoefend op basis van routine of herhaling en meer functies vereisen creativiteit voor een goede taakvervulling. Volgens

3. Tekenend is dat sommige ondernemingen permanente sociale plannen hebben. Soms hebben deze de status van cao in de zin van de Wet CAO. ABN AMRO heeft deze zelfs 'employability-cao' genoemd.

Reich valt al 15 à 20% van de werknemers in de Verenigde Staten binnen de categorie creatief werk.⁴

Niet alleen jonge mensen, maar ook volwassenen moeten worden geschoold om hun werk aan te passen en om nieuwe oplossingen te vinden voor nieuwe problemen. Scholing moet zich minder richten op de voortzetting van traditionele werkwijzen en meer op het uitvinden van nieuwe methodes en het verbeteren van de organisatie. Blanpain onderscheidt vier typen vaardigheden die moeten worden ontwikkeld: abstractievermogen, systematisch denken, experimenteren en communicatie met anderen (door talen, technologie, enz.).⁵

Scholing is niet langer beperkt tot het inburgeringsproces om de vaardigheden van nieuwe medewerkers te doen aansluiten op de doelen van de organisatie. Het is niet beperkt tot nieuwe werknemers, maar wordt gebruikt voor verhoging van de kwaliteiten in alle rangen van het personeel.⁶

‘Levenslang dienstverband’ wordt vervangen door ‘een leven lang leren’.

12.2 Internationale ontwikkelingen

12.2.1 *Traditionele regeling van scholing*

Tot dusverre lijkt het arbeidsrecht slecht toegerust op deze ontwikkelingen. Oorspronkelijk was het arbeidsrecht in dit verband voornamelijk gericht op ongeschoolden of op herscholing als gevolg van het verlies van een baan. Drie typen regulering waren in verschillende landen gangbaar.

– *Beroepscholing georganiseerd door de overheid*

Dit type regels heeft niet de vorm van een individueel recht van werknemers, maar meer die van een organisatorische opdracht aan de over-

4. Robert Reich, *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York: Alfred A. Knopf 1992, p. 174.

5. R. Blanpain, ‘The changing World of work’, in: R. Blanpain en C. Engels, *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 1998, p. 32.

6. R.S. Schuler, J.K. Turnheim and S.E. Jackson, ‘Human Resource Management: Past, Present, Future’, in: R. Blanpain and C. Engels, *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 1998, p. 181-209, m.n. p. 183.

heid of aan organisaties van werkgevers en werknemers per bedrijfstak. Een voorbeeld vormt de Duitse *Berufsbildungsgesetz* (BbiG) van 2005.

– *Regeling van de rechten en plichten van leerlingen, meestal in de aanvangsfase van hun beroepsleven*

Dit type regels valt vooral te vinden in cao's. Nationale wetgeving en rechtspraak behandelt gewoonlijk vooral de vraag in hoeverre de leerlingverhouding zich onderscheidt van een gewone arbeidsovereenkomst, zie voor Nederland de hoofdstukken 3 en 5 van dit boek. In Frankrijk bestaat een uitgebreidere wettelijke regeling, het *Contrat d'apprentissage* (*Code du Travail*, art. L 115-119).

– *Rechten met betrekking tot specifieke opleidingen, bijvoorbeeld voor ondernemingsraadsleden*

Dit soort regelingen handelt bijvoorbeeld over de vraag of de scholing gedurende de normale werktijd mag worden gevolgd, of loon tijdens de scholingsuren wordt doorbetaald, wie verantwoordelijk is voor de kosten e.d. Art. 18 WOR is daarvan een mooi voorbeeld.

Deze traditionele vormen van scholingsregelingen hebben gemeenschappelijk dat zij, in beginsel voorzien in scholing op bijzondere gronden en niet in scholing in het algemeen. Scholing wordt niet gezien als onderdeel van 'een leven lang leren', dat voortdurende aandacht behoeft, maar als een incident dat zich alleen in bijzondere gevallen tijdens de beroepsloopbaan voordoet.

Een ander aspect van de gebruikelijke benadering van scholing in het arbeidsrecht is dat dit wordt uitgevoerd in de vorm van een beleid, meer dan als individueel recht. Dit komt voort uit het feit dat scholing vaak is voortgekomen uit wensen van vakbonden in het cao-overleg. De vakbond wilde dan voor de hele groep werknemers een scholingsbeleid zien vastgelegd. Dit spreekt ook uit de Duitse medezeggenschapswetgeving, waar *Berufsbildung* een apart subhoofdstuk is. Daarin handelen drie artikelen over de verantwoordelijkheid van de ondernemingsraad ter zake (§ 96-98 *Betriebsverfassungsgesetz*).

Werknemers plachten hun scholingsrechten niet individueel op te eisen, maar als groep. Dit was mede een gevolg van het feit dat scholing vaak werd georganiseerd voor een hele groep, op een afgezonderde locatie en voor specifieke doeleinden. Dit type scholing zal natuurlijk in de toekomst blijven bestaan. Wanneer bijvoorbeeld nieuwe computer-

programma's worden geïntroduceerd, kan een grote groep werknemers gezamenlijk in de toepassing daarvan worden opgeleid.

12.2.2 *Ontwikkelingen bij de ILO*

Nu de meeste landen in hun arbeidsrecht geen algemeen scholingsbeleid voor werknemers hebben uitgewerkt, is het interessant om te zien dat de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) wel expliciet een algemene benadering van dit vraagstuk heeft ontwikkeld. Deze organisatie heeft twee relevante verdragen aangenomen: nr. 140 over betaald scholings- en vormingsverlof (1974)⁷ en nr. 142 over de rol van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding bij de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen (*human resources*)⁸.

Het verdrag inzake betaald scholing- en vormingsverlof

ILO-verdrag nr. 140 definieert dat onder 'betaald scholings- en vormingsverlof' wordt verstaan: '(...) een verlof dat aan een werknemer wordt verleend ten behoeve van scholing of vorming, voor een bepaalde periode tijdens de werktijd, waarbij passende uitkeringen worden toegekend' (art. 1).

Iedere partij bij dit verdrag verplicht zich tot het opstellen en toepassen van een beleid dat de toekenning van betaald scholings- en vormingsverlof bevordert, aangepast aan de nationale omstandigheden en zo nodig in fasen, ten behoeve van:

- a. opleidingen op alle niveaus;
- b. algemene en sociale vorming alsmede ontwikkeling van de burgerschapszin;
- c. vorming met betrekking tot vakbondsactiviteiten.

Het beleid moet erop gericht zijn een bijdrage te leveren, zo nodig op verschillende voorwaarden, aan:

- a. het verkrijgen, verbeteren en aanpassen van beroepsmatige en functionele bekwaamheden en het verhogen van de zekerheid van behoud van werk in tijden van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen en economische en sociale veranderingen;

7. *Trb.* 1975, 104.

8. *Trb.* 1976, 140.

- b. de deskundige actieve deelname van werknemers en hun vertegenwoordigers aan het wel en wee in de onderneming en in de maatschappij;
- c. de menselijke, sociale en culturele ontplooiing van werknemers; en
- d. in algemene zin, de bevordering van passende permanente educatie en opleiding, opdat werknemers geholpen worden zich aan te passen aan de eisen van de tijd.

Art. 7 bepaalt dat de financiering van regelingen voor betaald scholings- en vormingsverlof op regelmatige en adequate basis dient te geschieden, in overeenstemming met nationale praktijk.

De wijze waarop in het verlenen van het verlof kan worden voorzien, wordt niet dwingend voorgeschreven. Art. 5 bepaalt dat dit kan worden vastgelegd in wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten, arbitrale uitspraken, of op een andere manier die past in de praktijk van het betrokken land.

Het verdrag is ondertekend door 34 landen, waaronder tien EU-lidstaten, waarbij ook Nederland.

Het Verdrag inzake de rol van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding bij de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen

Dit verdrag verplicht staten die partij zijn bij dit verdrag tot aanvaarding en verdere ontwikkeling van uitgebreide en gecoördineerde beleidslijnen en programma's voor beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding, zo veel mogelijk afgestemd op de werkgelegenheidssituatie, met name door middel van de openbare arbeidsbureaus.

Deze beleidslijnen en programma's moeten rekening houden met:

- a. de werkgelegenheidsbehoeften, -kansen en -problemen, zowel nationaal als regionaal;
- b. het stadium en het niveau van de economische, sociale en culturele ontwikkeling; en
- c. de onderlinge verhouding tussen de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en andere economische, sociale en culturele doelstellingen.

De beleidslijnen en programma's moeten gericht zijn op verbetering van de capaciteiten van een individu om zelfstandig of gezamenlijk het werk- en sociaal milieu te begrijpen en te beïnvloeden.

Bovendien moeten de beleidslijnen en programma's iedereen stimuleren en in staat stellen om op gelijke voet en zonder enige discriminatie

de werkcapaciteiten te ontwikkelen en te gebruiken, in ieders eigen belang en overeenkomstig de eigen ambities, en rekening houdend met de behoeften van de maatschappij.

Ter realisering van bovengenoemde doelstellingen verplicht het verdrag tot ontwikkeling en verbetering van verscheidene vormen van onderwijs, school- en beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding, binnen en/of buiten het schoolsysteem (art. 2).

Elke partij zal de verschillende stelsels van beroepsopleiding uitbreiden, aanpassen en harmoniseren. Dit om in de behoeften van jongeren en volwassenen in de verschillende fasen van hun leven te kunnen voorzien, en in alle sectoren van de economie, in alle bedrijfstakken en op alle niveaus van vakbekwaamheid en verantwoordelijkheid (art. 4).

Dit verdrag voorziet in basisregels die zouden kunnen worden gebruikt voor systemen van 'een leven lang leren', maar geeft weinig concrete voorschriften die werkgevers of werknemers verplichten om hierbij samen te werken. Het is een betrekkelijk vaag verdrag. Het is ondertekend door 65 landen, waaronder 21 EU-lidstaten, waaronder ook Nederland, overigens zonder dat duidelijk is wat Nederland onder invloed van dit verdrag precies heeft gedaan.⁹

Analyseren we de beide ILO-verdragen, dan valt op dat zij vooruitstrevend waren in de tijd waarin zij werden aangenomen: de jaren zeventig van de vorige eeuw. Zij hebben een *human resources*-perspectief, hetgeen meebrengt dat zij een breed terrein van scholing omvatten en zich niet beperken tot specifieke arbeidgerelateerde vormen van scholing, die zo typerend zijn voor de vroegere vormen van arbeidswetgeving op dit gebied. Niettemin richten deze verdragen zich sterk op de overheid die actie moet ondernemen. Dit past in het tijdsbeeld van het arbeidsrecht uit die jaren, waarbij de samenleving sterk maakbaar werd geacht. Kort daarna begonnen de overheden in veel Europese landen echter hun koers te verleggen en veel van hun taken over te dragen aan de markt. De verdragen sluiten de mogelijkheid niet geheel uit dat scholing wordt georganiseerd door particuliere ondernemingen in onderlinge concurrentie, maar de suggestie is duidelijk: de overheid moet de scholing organiseren en betalen. Als gevolg daarvan maken de beide

9. Vgl. Ministerie szw, *Decent Work op de Agenda, Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie*, Den Haag: szw 2008, p. 103.

verdragen een gedateerde indruk. In de hedendaagse wereld is dat waarschijnlijk niet de meest succesvolle oplossing. Daarnaast hebben de beide verdragen ook een traditioneel collectieve benadering van scholing en formuleren zij geen individuele rechten en plichten.

12.2.3 *Moderne vormen van regulering van scholing*

Wij zullen nu enkele moderne vormen van wetgeving op het gebied van scholing uit andere landen bekijken.

Oostenrijk

Oostenrijk kent een vorm van verlof voor scholingsdoeleinden, genaamd *Bildungskarenz*. Dit kent een verlof toe tussen drie en twaalf maanden.¹⁰ Gedurende deze periode wordt de werknemer betaald door het werkgelegenheidsinstituut. De werkgever is geen loon verschuldigd, maar de arbeidsovereenkomst wordt wel voortgezet. De werkgever moet instemmen met de duur en de periode waarin de werknemer het verlof opneemt. Alleen werknemers die meer dan drie jaar voor dezelfde werkgever werken mogen dit verlof gebruiken. Deze maatregel was oorspronkelijk ingevoerd voor personen met een lage opleidingsgraad, maar wordt in de praktijk vaak gebruikt door vrouwen die de periode van zwangerschapsverlof willen uitbreiden.¹¹

Japan

Het Japanse arbeidsrecht heeft een specifieke Wet op de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen: *Human Resources Development Promotion Act*. Deze wet dateert oorspronkelijk van 1969¹², maar kreeg zijn huidige structuur en titel in 1985.¹³

Art. 3 van deze wet luidt (in de Engelse vertaling):

‘In view of the fact that development and improvement of worker’s ability necessary for the vocation (hereinafter called “human resources”) are indispensa-

10. § 11 *Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz*. Zie G. Pisatsky and M. Elsik, *Vocational education and training in Austria*, Thessaloniki: Cedefop 2000.

11. M. Tölle, H. Heller and T. Mayr, *Mechanisms for the Co-finance of Lifelong Learning. Taking Stock of Experience with Co-finance Mechanisms*, London: Elap 2002, p. 13.

12. Wet nr. 64 van 18 juli 1969.

13. Wet nr. 56 van 8 juni 1985.

ble for the security of employment and the elevation of their status as well as constituting a basis for the development of economy and society, the development and improvement of human resources shall be carried out by stages and systematically throughout the worker's entire period of vocational life (...)'

Art. 4 formuleert een algemene plicht voor de werkgever:

'The employer shall provide his employees with necessary vocational training, extend necessary aid and otherwise secure opportunities for employees to receive on their own educational training or vocational testing (...)'

Deze verplichting van de werkgever wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk III, afdeling 1 van de wet. Daarin wordt aandacht besteed aan scholing in locaties buiten de terreinen van de werkgever, aanpassing van werktijden om scholing te kunnen volgen en het verlenen van betaald verlof voor de duur van de scholing. Andere delen van de wet voorzien in de bevordering van beroepsopleidingen als verantwoordelijkheid van de overheid.

Frankrijk

In 2003 sloten de Franse werkgeversorganisaties en vakbonden een nationale intersectorale overeenkomst die werknemers een 'recht op scholing gedurende het leven' geeft: *droit individuel à la formation*.¹⁴ Dit is een individueel recht voor werknemers om voortgezet onderwijs te volgen en op een hogere financiële bijdrage van werkgevers. Het individuele recht was later in de Franse wet opgenomen.¹⁵

Naast deze wet bestond het begrip 'individueel scholingsverlof' (*Congé Individuel de Formation, CIF*) in Frankrijk al. Art. L 931-1 van de *Code du Travail* bepaalt dat het recht op scholing tot doel heeft elke werknemer in de loop van zijn beroepsleven in staat te stellen op zijn initiatief en op persoonlijke titel scholingsactiviteiten te volgen, onafhankelijk van scholingsactiviteiten die volgen uit de opleidingsprogramma's van de werkgever.

Wanneer een werknemer meer dan twee jaar als werknemer werkt en meer dan een jaar voor dezelfde onderneming, mag hij verlof nemen

14. C. Vincent, *Formation professionnelle: une signature historique pour un accord qui reste à préciser*, Paris: Institut de Recherches Economiques et sociales 2003.

15. Loi no. 2004-391 du 4 mai 2004 *relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*.

om scholing te volgen. Nadat hij hiervan gebruik heeft gemaakt, geldt een wachtperiode 'afhankelijk van de lengte van zijn verlof' voordat hij weer verlof om deze reden mag opnemen. De werkgever mag het verlof weigeren indien meer dan 2% van zijn werknemers deze vorm van verlof al hebben opgenomen en ingeval de continuïteit van de onderneming wordt bedreigd. Gedurende het verlof wordt de arbeidsovereenkomst geschorst. Na het verlof mag de werknemer weer in dienst komen en zijn pensioenpremie wordt gedurende het verlof doorbetaald. De werknemer ontvangt een vergoeding gedurende zijn verlof, afhankelijk van zijn inkomen en de duur van het verlof. Deze vergoeding wordt betaald door een bipartiete commissie.¹⁶

Frankrijk heeft ook een concept dat aansluit bij de verplichting van werknemers om scholing te volgen: het opleidingsplan (*plan de formation*). In dit plan formuleert de werkgever de eisen voor de scholing die werknemers moeten volgen. De kosten van deze scholing worden gedragen door de werkgever. Deze opleiding wordt gevolgd tijdens werktijd wanneer hij direct is gerelateerd aan de taken van de werknemer.

Analyse

De hier besproken drie voorbeelden van moderne wetgeving over scholing, ontwikkelen het concept meer in de richting van een individueel recht. Het Oostenrijkse voorbeeld is beperkt omdat het gaat om specifieke perioden. Door dit gebrek aan flexibiliteit wordt het niet veel gebruikt voor het eigenlijke doel. Het Japanse voorbeeld is wel een individueel recht, maar weinig uitgewerkt. Het Franse voorbeeld is het meest geavanceerd en weldoordacht.

12.3 Scholing als recht en plicht van de werknemer

12.3.1 *Beleidsontwikkelingen*

Baris en Verhulp vroegen zich in 2006 in een artikel in *SMA* af of een ingrijpende wijziging van het ontslagrecht nodig is om de employability van werknemers – in de betekenis van het vergroten van inzetbaarheid van de werknemer op de arbeidsmarkt – te bevorderen.¹⁷ Zij wijzen onder meer op de 'flexicuritystrategie', die de vermindering van baanze-

¹⁶. Circé, *Vocational education and training in France*, Thessaloniki: Cedfop 2000, p. 67-69.

¹⁷. A. Baris en E. Verhulp, 'Scholing en ontslag: flexibiliteit en werkzekerheid', *SMA* 2006, p. 46 e.v.

kerheid rechtvaardigt wanneer daar toename van werkzekerheid door scholing tegenover staat.¹⁸

Na het in 2007 verschijnen van een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over werkzekerheid¹⁹ vormde deze vraag de kern van een in het Tijdschrift voor *Sociaal Recht* gevoerde discussie tussen Grapperhaus enerzijds en Baris en De Vries anderzijds.²⁰ Inzet daarbij was onder meer de vraag of scholing kan dienen als (gedeeltelijke) vervanging van ontslagbescherming. Naar mijn mening kan scholing inderdaad ertoe bijdragen dat de behoefte aan ontslagbescherming gaat afnemen, maar kan het verband niet zo direct worden gelegd als sommigen graag zouden willen.

De begin juli 2007 gepresenteerde plannen van minister Donner aangaande herziening van het ontslagrecht bevatten onder andere het plan de invoering van een wederzijdse scholingsplicht op te nemen in het arbeidsovereenkomstenrecht, een (gemaximeerde) scholingsaftrek op de ontslagvergoeding van 0,25 maandsalaris per dienstjaar en een (gemaximeerde) scholingsaftrek op de opzegtermijn. De discussie ging zich al snel toespitsen op de afschaffing van de preventieve toets bij ontslag en de hoogte van de ontslagvergoeding. Het deel van de voorstellen van minister Donner dat betrekking had op de invoering van een recht op en een plicht tot scholing is in die discussie wat onderbelicht gebleven. Deze voorstellen verdienen echter nog steeds aandacht. Los van de discussie over herziening van het ontslagrecht kan een dergelijke regeling van scholing een bijdrage leveren aan een beter functioneren van de arbeidsmarkt.

De Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie-Bakker) die, nadat de plannen van Donner bijna tot de val van het kabinet hadden geleid, het

18. A. Baris en E. Verhulp, 'Scholing en ontslag: flexibiliteit en werkzekerheid', *SMA* 2006, p. 47.

19. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Investeren in werkzekerheid', 2007 nr. 77, Amsterdam University Press.

20. F.B.J. Grapperhaus, 'Vijf broden en twee vissen, Over werkzekerheid als wondermiddel', *SR* 2007, p. 73 e.v.; G.J.M. de Vries, 'Reactie op het artikel "Vijf broden en twee vissen. Over werkzekerheid als wondermiddel"', *SR* 2007, p. 158-159; A. Baris, 'Reactie op het artikel "Vijf broden en twee vissen. Over werkzekerheid als wondermiddel"', *SR* 2007, p. 160 e.v.; F.B.J. Grapperhaus, "'Vijf broden en twee vissen (2)". Naschrift bij De Vries en Baris', *SR* 2007, p. 166 e.v.

stokje overnam kwam 16 juni 2008 met haar rapport waarin diverse maatregelen op het gebied van scholing worden voorgesteld. Zo wordt op de korte termijn (tot 2016) een scholingsplicht voor werknemers voorgesteld. De tegenhanger daarvan is de plicht voor werkgevers om periodiek te onderzoeken of personeel bij-/omscholing nodig heeft. Uitgaven voor scholing moeten daarbij gemakkelijker fiscaal aftrekbaar worden. Op de middellange termijn stelt de Commissie-Bakker voor een werkbudget voor iedereen te introduceren. Dit budget zou bestemd moeten zijn voor scholing en overbrugging van periodes van minder inkomsten. De commissie hanteert de leus ‘van nazorg naar voorzorg’. Door onder meer scholing meer aandacht te geven, wordt nazorg in de vorm van ontslagvergoedingen en socialezekerheidsuitkeringen minder noodzakelijk.

Ten opzichte van het plan van minister Donner wordt scholing hier echter niet meer geformuleerd als een individueel recht. Dit is wellicht een gevolg van het weinig juridische karakter van dit rapport. Wij zullen deze mogelijkheid thans nader onderzoeken.

12.3.2 *Scholing als recht*

Tegenwoordig is, zoals hierboven werd betoogd, scholing geen puur collectieve aangelegenheid meer. Het gaat niet meer primair om het belang van de onderneming. Ook de werknemer heeft er belang bij zich te kunnen voorbereiden op eventuele andere functies dan zijn huidige en hij moet zich dus breder kunnen scholen. Daarbij past een verschuiving in de richting van scholing als een individueel recht. Dit biedt ook de individuele werknemer de mogelijkheid alert te blijven op zijn employability. Natuurlijk blijft het daarbij nodig dat vakbonden onderhandelen over collectieve vormen van scholing en over financiering. Daarmee worden de belangen van werknemers als groep behartigd en wordt de werknemer ook ondersteund bij de uitoefening van zijn individuele recht.

Indien het recht op scholing een individueel recht wordt, betekent dit niet dat de werkgever geen verantwoordelijkheid meer draagt. Hij kan de scholingsbehoefte van de werknemer soms beter overzien. Het argument dat de werknemer nooit om scholing heeft gevraagd, is niet voldoende om de klacht te beantwoorden dat hij de werknemer te weinig heeft geschoold. Gaat het bijvoorbeeld om training die betrekking heeft op veiligheid, dan is de werkgever uiteraard aanspreekbaar indien deze achterwege is gebleven. Maar ook indien hij in het algemeen geen

beleid heeft gevoerd op dit gebied, kan dit aanleiding geven tot een schadevergoeding bij ontslag dat daardoor is veroorzaakt. Hetzelfde geldt indien de werkgever het uitoefenen van het recht op scholing heeft belemmerd.

Onder scholing valt ook hier niet alleen te verstaan scholing gericht op het huidige beroep en de huidige onderneming. Om de werknemer 'employable' te maken, moet scholing breder worden opgevat.

Een algemene formulering van het recht op scholing lijkt weinig zekerheid te bieden, omdat niet precies is omschreven hoe omvangrijk de scholing mag zijn, of deze in werktijd wordt gevolgd en wie deze betaalt. Het vastleggen van dit recht is echter wel belangrijk om te voorkomen dat dit recht als zodanig kan worden ontkend. In dit opzicht lijkt dit recht wel op het recht op re-integratie bij arbeidsongeschiktheid. Ook daar kan niet precies in de wet worden gezegd wat beide partijen in afzonderlijke gevallen inhoudelijk moeten doen. Maar het is wel belangrijk dat het principe helder is vastgelegd.

12.3.3 *Scholing als plicht*

Ook werkgevers hebben wensen ten aanzien van de scholing van werknemers. Ook hier gaat het niet alleen om scholing voor de eigen functie of onderneming, maar ook om het in stand houden van een bredere inzetbaarheid. Daarom is het redelijk dat tegenover een recht op scholing ook een plicht tot scholing staat.

Sommige werknemers zijn bang voor scholing door slechte ervaringen in het verleden. Vaak ten onrechte, omdat zij toen nog minder gemotiveerd waren. Maar ook om die reden kan een plicht tot scholing hen helpen om toch weer een scholing aan te durven. Het wordt mede daardoor een normale zaak dat iedere werknemer aan scholing doet.

Het heeft meestal niet veel zin om een werknemer een scholing te laten volgen waarvoor hij niet is gemotiveerd. Aan de andere kant kan een plicht tot scholing wel bijdragen aan de gemotiveerdheid van de werknemer. Het weigeren van een scholing kan in bepaalde gevallen ertoe leiden dat de werknemer zijn baan verliest. Een structurele weigering om aan scholing te doen, kan op den duur leiden tot een lagere vergoeding in geval van ontslag.

Ten slotte kan een werknemer schade moeten vergoeden indien hij een scholing waaraan hij is begonnen op onvoldoende gronden niet voltooit.

12.4 **Financiering van scholing**

De vraag naar de financiering van scholing, zou los moeten worden gezien van de erkenning van het recht op scholing.

Er behoeft immers geen algemene regel te worden gegeven wie de scholing betaalt. Als we ervan uitgaan dat scholing soms meer direct in het belang van de werkgever is en soms mede in het belang van de toekomst van de werknemer, kan er ook aanleiding zijn om per geval de kostenverdeling te bepalen. Daarbij kunnen mede in aanmerking worden genomen de draagkracht van de werknemer, de onderneming en de kosten van de scholing.

Iedereen begrijpt dat een klein bedrijf geen langdurige scholing kan bekostigen die ook nog wordt gevolgd in de werktijd. Een grote onderneming kan wat dat betreft meer. Daarmee kan rekening worden gehouden bij de oplossing van dit soort vragen.

Wat betreft het volgen van scholing onder werktijd kan de werknemer soms ook zijn levensloopbudget inzetten of een andere ondersteuning vinden. In de literatuur worden voorstellen gedaan ter verbetering van de levensloopregeling, waaronder geoormerkte werkgeversbijdragen of bijdragen door de overheid in de vorm van 'trekkingsrechten' of 'vouchers'. Ekveld besprak dat in hoofdstuk 11. Ook het werkbudget van de Commissie-Bakker kan een variant zijn.

Daarnaast kan worden gewezen op scholingsfondsen in cao's of per onderneming, aan de uitbreiding waarvan geleidelijk kan worden gewerkt.

We hoeven echter niet te wachten op een uitbreiding van fondsen alvorens het principe van het recht op scholing te erkennen. In de tussentijd dient de financiering naar redelijkheid over partijen te worden verdeeld. Ook een rechter kan zo nodig heel goed beoordelen wat partijen van elkaar op dit gebied mogen verwachten.

12.5 **Conclusie**

Het streven naar bevordering van de *employability* van werknemers is geen uitsluitende werkgeverswens, maar is ook in het belang van werknemers. Een individueel recht op (gekoppeld aan een plicht tot) scholing kan aan dat streven bijdragen. Over de financiering van dat recht moet ook worden nagedacht, maar dat hoeft de invoering ervan op korte termijn niet in de weg te staan.